

# Das Entscheidungsverfahren beim Konstruktiven Referendum. Vorschläge für die Ausgestaltung eines neuen Volksrechts\*

---

CLAUDE LONGCHAMP<sup>1</sup>

## 1. Einleitung

Das Konstruktive Referendum ist ein neues Volksrecht. Es verfolgt das Ziel, die gegenwärtige "Vetokratie" der referendumsfähigen Gruppierungen, welche die Politik in der Schweiz bremsen, in ein System umzuwandeln, das über die Konkurrenz um bessere politische Ideen, Neuerungen und Beschleunigungen fördert. Aus der jetzigen einfachen Grundsatzabstimmung beim fakultativen Gesetzesreferendum soll inskünftig eine Varianten-Abstimmung entstehen, welche es den Bürgerinnen und Bürgern erlaubt, ihre politischen Präferenzen differenziert auszudrücken.<sup>2</sup>

Drei Anstösse haben die aktuelle politische Diskussion über das Konstruktive Referendum ausgelöst:

- Bekannt sind schon seit längerem die institutionellen Schwächen des fakultativen Referendums. Gesetze regeln ihren Gegenstand in den

---

\* Vortrag gehalten am 19. März 1993 an der Wissenschaftlichen Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung, die den Themen "*Erneuerung der direkten Demokratie*" gewidmet war.

<sup>1</sup> Ich danke all jenen, die eine frühere Fassung kritisch gewürdigt haben. Namentlich sind dies NR Paul Rechsteiner, Präsident der Staatspolitischen Kommission der SPS, Christoph Steinlin, Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz, Martin Graf und Ruth Lüthi, Parlamentsdienste, und Hans Hirter, Politologe an der Universität Bern. Speziell gedankt sei auch Luzius Mader, der die Ausarbeitung der Gedanken für die Tagung "*Erneuerung der direkten Demokratie*" ermöglicht hat.

<sup>2</sup> Dieser Aufsatz beschränkt sich auf die Anwendung des Konstruktiven Referendums auf die Gesetzgebung; ein Bedarf, auch das obligatorische Verfassungsreferendum entsprechend zu modifizieren, besteht nicht im gleichen Masse.

meisten Fällen in umfassender Weise. Deshalb kann sich zu ganz verschiedenen Punkten Widerstand aus ganz unterschiedlicher Richtung regen. Bei Referendumsabstimmungen kann es zu unheiligen Allianzen kommen, indem diverse Minderheiten, die jeweils aus einem anderen Grund Nein sagen, zusammengezählt zur verhindernden Mehrheit werden. Mehr noch: Auch allfällige Neuaufgaben stehen vor dem Problem eines Scheiterns, wenn das Parlament auf eine der Minderheitspositionen abstellen muss.

- An zweiter Stelle sei die vielfach beklagte Innovationsschwäche politischer Entscheidungen in der Schweiz erwähnt. Vom Anstoss bis zur Beschlussfassung über ein Gesetz vergehen in der Regel Jahre. Einer der Gründe hierfür ist die starke Rücksichtnahme auf verweigerungsfähige Minderheiten, die nicht nur als Resultat der Konkordanzkultur der Schweiz verstanden werden kann: Das Gesetzesreferendum in seiner aktuellen Form hat seinerseits den Zwang zur Konkordanz verstärkt. Die Angst der Regierenden vor dem Volk hat ihren Grund auch in den starken Wirkungen, welche ein erfolgreiches Referendum zeigt.
- Die Diskussion über die Stellung der Schweiz im künftigen Europa war der dritte Anstoss. Die Schwierigkeiten, welche sich bei der Umsetzung von übergeordnetem Recht in die nationale Gesetzgebung angesichts des heutigen Gesetzesreferendums ergeben hätten, machten die Eigentümlichkeiten des schweizerischen Systems sichtbar. Unter den geltenden Entscheidbedingungen wäre der Zeitdruck im Falle eines EWR-Beitritts enorm gewesen. Ein Nein des Volkes in Referendumsabstimmungen zur Übernahme übergeordneten Rechts hätte auch über die Landesgrenzen hinaus Konsequenzen gehabt. Aus praktischen Gründen hätte sich die indirekte und direkte Gesetzgebung selber entwertet, indem wahrscheinlich mehr über die Exekutive und über Verordnungen geregelt worden wäre.

Die jüngste Herausforderung hat nach der Volksabstimmung über den EWR-Beitritt vom 6. Dezember 1992 etwas an Aktualität verloren. Sie hat aber der schon älteren Idee des Konstruktiven Referendums<sup>3</sup> endgültig

---

<sup>3</sup> Vgl. etwa R. BAUMLIN, *Lebendige und gebändigte Demokratie*, Basel 1978 oder H. KRIESI, *Modifikation der Entscheidungsstrukturen der Schweizer Politik, Wirtschaft und Recht*, 1982.

zum politischen Durchbruch verholfen. Vor ein bis zwei Jahren konnten Eingeweihte gelegentlich sogar in universitären Seminaren mit der Idee des Konstruktiven Referendums überraschen. Im Frühjahr 1992 machte die SP-Fraktion der eidgenössischen Räte mit einem Demokratie-Hearing das Konstruktive Referendum jedoch bekannt. Mittlerweile liegt ein nationalrätlicher Antrag für eine parlamentarische Initiative zur Einführung des Konstruktiven Referendums vor, deren Beantwortung vorerst über die EWR-Entscheidung hinaus vertagt worden ist.<sup>4</sup> Von Seiten des Bundesrates wurde indessen mehrfach betont, der Vorschlag sei durchaus einer Konkretisierung würdig.<sup>5</sup> Im Vorschlag für eine neue Berner Staatsverfassung schliesslich hat der Verfassungsgeber einen Volksvorschlag aufgenommen, welcher dem hier vorgeschlagenen Konstruktiven Referendum nahekommt.<sup>6</sup>

Dieser Aufsatz nimmt mit seinem Vorschlag für ein neues Gesetzesreferendum die verschiedenen Diskussionen auf und versucht, im Sinne eines Gedankenexperimentes praktikable Modelle des Konstruktiven Referendums zu entwickeln. Die Argumentation basiert auf dem Selbstverständnis eines politischen Systems, in dem die Bürgerinnen und Bürger eine ausgebaute politische Mitsprache haben. Sie negiert aber Schwierigkeiten nicht, die mit diesem neuen Instrument verbunden sind. Die hier vertretene Position lässt sich umschreiben als diejenige eines Realisten auf dem Boden der direkten Demokratie.

Die Reform des Gesetzesreferendums hat folgende Stossrichtung: Das demokratische Potential soll unter Mitwirkung der an der Beschlussfassung aktiv Beteiligten verstärkt werden. Hingegen soll das destruktive

---

4 Vgl. Parl. Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, Konstruktives Referendum, Bern 1992.

5 Vgl. zuletzt A. KOLLER, Direkte Demokratie und Staatsverträge: Die Verfassung auf dem Prüfstand, *Gesetzgebung heute* 1993, H. 1, S. 11-24.

6 Vgl. U. BOLZ, Die Volksrechte im Berner Verfassungsentwurf vom 31. Januar 1992, *ZBl* 93 (1992) bzw. C. STEINLIN, Möglichkeiten und Grenzen der politischen Innovation am Beispiel der Totalrevision der Berner Kantonsverfassung, in: Zentrum und Peripherie: Zusammenhänge, Fragmentierungen, Neuansätze. Festschrift für Richard Bäumlin, Zürich 1992, S. 149-173. Der Volksvorschlag ist in der Variantenabstimmung zur neuen Bernischen Staatsverfassung vom 6. Juni 1993 vom Volk angenommen worden.

Potential eingeschränkt werden, das durch die einschränkende Form der Willensäußerung beim fakultativen Referendum entsteht.

## 2. Zur Logik des Gesetzesreferendums

### 2.1 Das bisherige fakultative Gesetzesreferendum

Das heutige fakultative Gesetzesreferendum der Schweiz hat den Charakter einer Nachkontrolle des Parlamentes durch die Stimmberechtigten. Entstanden ist es aus der Ablösung der Bürgerversammlung durch das obligatorische Gesetzesreferendum bzw. aus dem Übergang von der Verpflichtung, den "Souverän" entscheiden zu lassen, zur blossen Möglichkeit. Trotz zunehmend komplexeren Problemen, differenzierterem Recht und wachsenden Möglichkeiten der Kommunikation ist die Logik des Gesetzesreferendums stets die Gleiche geblieben. Eigentlich genügt es auch heute noch, als Referendumskomitee einfach die Argumentation der Behörden zu widerlegen. Gelingt dies, ist der Abstimmungssieg im Sinne eines prinzipiellen Ja/Nein-Entscheidens schon halb gesichert.

Wenigstens drei Probleme treten beim heutigen Gesetzesreferendum auf:

- Niemand muss zwischen einer Grundsatz- und einer Detailkritik unterscheiden.
- Niemand trägt die Verantwortung, wenn ein Gesetz aus geradezu diametralen Gründen abgelehnt wird.
- Niemand ist verpflichtet, auch nachträglich eine Alternative überhaupt vorzuschlagen.

Das Kernproblem beim jetzigen Entscheidungsverfahren besteht in der mangelnden Beweislast. Die Behörden müssen dem Volk beweisen, dass sie recht haben. Dahinter steckt die ursprüngliche Vorstellung, dass das Gesetzesreferendum ein reines Volksrecht sei. Eine kritische Würdigung der Praxis beim Gesetzesreferendum zeigt indessen den Charakter eines

Verbandsrechts.<sup>7</sup> Träger des Referendums sind in der Regel Interessengruppen mit spezifischen Zielsetzungen. Sie setzen diese durch, indem sie die ungenügende Logik des heutigen Gesetzesreferendums nutzen. In der labilen Balance zwischen Behörden und Volk kommt es rasch zur Fortschreibung des Status quo, der sich für die Verbände vorteilhaft auswirken kann. In der Kampagne müssen diese nicht einmal ihre eigentlichen Interessen vertreten, sondern können die Vorlage an einer offensichtlichen Schwäche scheitern lassen.

Die Folgen des Gesetzesreferendums auf den politischen Prozess lassen sich an der Wahrscheinlichkeit eines Scherbenhaufens ablesen. Diese prägt die systembildende Wirkung des jetzigen Gesetzesreferendums: Die organisierten Interessen setzen die Referendumsdrohung präventiv ein, um sich im vorparlamentarischen Entscheidungsverfahren Achtung zu verschaffen. Diese gezielte Einflussnahme wurde institutionalisiert, als die (Wirtschafts-) Verbände offiziell an der Willensbildung bei Gesetzesbeschlüssen beteiligt wurden. Schliesslich hat der hohe Druck, Referenden vermeiden zu müssen, die Etablierung einer Mehrparteienregierung ohne gemeinsames Programm verstärkt.<sup>8</sup>

## **2.2 Das neue Konstruktive Gesetzesreferendum**

Das Konstruktive Referendum geht von einem neuen Verständnis aus. Im wesentlichen will es Probleme, die parlamentarisch nicht befriedigend gelöst werden können, den Stimmberechtigten zur Entscheidung vorlegen. Dabei liegt die Beweislast bei Vertreterinnen und Vertreter der Behördenvorlage wie auch bei den Befürworterinnen und Befürwortern der Referendumsvorlage. Gruppierungen, die ein Referendum anstreben, sollen gezwungen werden, positive Argumente für ihr Anliegen ins Feld zu führen. Sie sollen im Wettbewerb um die bessere politische Idee einen Beitrag zur Aufklärung der Bürgerschaft leisten.

---

<sup>7</sup> Vgl. W. LINDER, Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaates in der Schweiz; *Handbuch politisches System der Schweiz*, Bd. 1, Bern und Stuttgart 1983, S. 255-382.

<sup>8</sup> Vgl. L. NEIDHART, Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse des schweizerischen Gesetzesreferendums, Diss. Berlin/Bern 1970.

Die Vorteile eines solchen Vorgehens sind offensichtlich:

- Die Opponenten nennen den Punkt des Anstosses ausdrücklich und geben die Richtung der Alternative formuliert vor.
- Unheilige Allianzen werden ausgeschlossen, wenn sich die Bürgerinnen und Bürger für eine Alternative und nicht einfach gegen einen Behördenvorschlag aussprechen müssen.
- Die Chance von Nulllösungen besteht kaum mehr: Entweder gilt der Vorschlag der Referendumsführerinnen und Referendumsführer, oder aber der Behördenvorschlag tritt in Kraft.

Gelingt es, Verfahren zu finden, welche den Scherbenhaufen (weitgehend) ausschliessen, sinkt der Zwang, referendumsfähige Minderheiten im vorparlamentarischen Verfahren und während der Beratung im Parlament einzubinden. Die Gesetzgebung würde durch diese Deblockierung erleichtert. Der fundamentalen Kritik, das schweizerische System sei innovationsfeindlich und bedinge langwierige Entscheidungen, würde im Ansatz Rechnung getragen.

Blockierung und Konkordanz-Zwänge werden jedoch nur durch eine Ablösung des jetzigen Gesetzesreferendums gelockert. Auch zur Stärkung des Problembewusstseins in kritischer Sicht würde nichts beigetragen, wenn das Konstruktive Referendum bloss eine Erweiterung des heutigen fakultativen Gesetzesreferendums wäre. Wer nämlich ein Gesetz möglichst einfach verhindern bzw. institutionellen Einfluss gewinnen möchte, würde auf die Möglichkeit des Konstruktiven Referendums verzichten und sich weiterhin der bewährten Methode über das fakultative Referendum bedienen.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Vgl. Auswertung des Demokratie-Hearings vom 10. März 1992, von U. HÄNSENBERGER, SP-Fraktionssekretariat, Bern 1992.

### **3. Verfahren für das Konstruktive Referendum**

Fragen wir nach der Gestalt eines oder mehrerer solcher Modelle zur Durchführung Konstruktiver Referenden, und unterscheiden wir dabei die Phase der Lancierung von jener der Entscheidfindung.

#### **3.1 Die Lancierung eines Konstruktiven Referendums**

Forderungen hinsichtlich Änderungen, Streichungen oder Erweiterungen von Gesetzen sind beim Konstruktiven Referendum relativ unproblematisch. Praktisch gesehen heisst dies, der Gegenvorschlag der Referendumsführerinnen und Referendumsführer beinhaltet die konkrete Alternative oder Ergänzung bzw. legt fest, welche Teile des Gesetzesvorschlages nicht in Kraft treten sollten. Mit diesem eigentlichen Feld des Konstruktiven Referendums liesse sich in geeigneter Weise der punktuellen Kritik an einer Behördenvorlage Rechnung tragen.

Dagegen häufen sich Schwierigkeiten, wenn auch ganze Gesetze zugelassen werden. Solange die Gesetzesinitiative auf Bundesebene nicht existiert, gilt es klar zu regeln, was mit dem Konstruktiven Referendum erlaubt sein soll und was nicht; ansonsten tritt automatisch eine Vermischung beider Instrumente ein:

- Ein eigentlicher Anstoss auf Gesetzesrevision durch das Konstruktive Referendum muss ausgeschlossen sein.
- Die parlamentarische Eintretensdebatte bestimmt abschliessend den Rahmen, in dem Gesetzesvarianten vorgeschlagen werden können.
- Ausgeschlossen werden müssen auch rein formale Gesetze (wie z.B. "Die Schweiz hat keine Armee"), die den Charakter von übergeordnetem Verfassungsrecht haben.

Juristinnen und Juristen mögen an dieser Stelle eine gerichtliche Oberaufsicht fordern, welche jeweils abzuklären hätte, ob eingereichte Vorschläge für Konstruktive Referenden solche Grenzen berücksichtigen oder nicht. Dem allgemeinen Misstrauen gegenüber einer juristischen Kontrolle der Volksrechte trägt ein Vorschlag besser Rechnung, welcher geeignete par-

lamentarische Hürden vorsieht; konkret wären in diesem Sinne folgende Varianten referendumsfähig:

Erstens, zur Abstimmung gebracht werden können grundsätzlich alle Vorschläge, die vorgängig in der Detailberatung des Parlaments behandelt worden waren; so besteht Gewähr, dass das Parlament weiss, mit welchen Alternativen es zu rechnen hat bzw. dass es die Möglichkeit hat, zu diesen auch Stellung zu nehmen.<sup>10</sup>

Zweitens, referendumsfähig sind nur solche Vorschläge, welche ein minimales Quorum (wie zum Beispiel 5 oder 10 Prozent) in jeder oder in einer der Kammern erreicht haben. Dadurch kann verhindert werden, dass ein Vorschlag nur der Form halber in die Detailberatung eingeschleust wird, damit er die Legitimation als Abstimmungsvariante erhöht.

Drittens, die Unterschriftensammlung für Varianten, welche die parlamentarischen Bedingungen erfüllt haben, erfolgt nach der Schlussabstimmung im Parlament (bzw. der Publikation im Bundesblatt) im positiven Sinne. Dabei gelten die gleichen Limiten wie bisher, also 50'000 Unterschriften in 90 Tagen. Die Unterschrift erfolgt jedoch unter dem ausformulierten Alternativ-Vorschlag.

Mit diesen Bedingungen liessen sich nicht nur pragmatische Kriterien der Referendumsfähigkeit finden, sondern auch verschiedene Probleme gleichzeitig lösen:

- Die parlamentarische Arbeit kann nicht umgangen werden; nachträgliche Politisierungen von Gesetzen ohne parlamentarische Würdigung bleiben ausgeschlossen.
- Eine zeitliche Ausdehnung des Entscheidungsverfahrens ist nicht nötig. Der Zeitdruck für Referendumskomitees, nachträgliche Gesetzesvorschläge auszuarbeiten, wird hinfällig.

---

<sup>10</sup> Hierin liegt der wesentliche Unterschied zum Volksvorschlag für eine neue Berner Kantonsverfassung, der nebst den Vorteilen wie beim Konstruktiven Referendum auch den Nachteil hat, zu einer länger dauernden Entscheidungsfindung zu führen. Man mag dies auf Kantonsebene anders gewichten; als Modell auf Bundesebene kann der Volksvorschlag dagegen nicht dienen, da gerade die Forderung nach beschleunigter Willensbildung und Entscheidungsfindung eigentlicher Anstoss für eine Revision des heutigen Gesetzesreferendums ist.



- Die Referendumsfähigkeit lässt sich auf Anliegen und Gruppierungen mit einer minimalen parlamentarischen Repräsentation konzentrieren.
- Ausgeschlossen wird eine Kumulierung der Unterschriften verschiedener Komitees, die eine fragwürdige Legitimation für eine Volksabstimmung abgeben.

Juristische Vorprüfungen lassen sich damit auf ein Minimum reduzieren und würden (wie bei der Volksinitiative) nur noch Aspekte wie Form, Materie und Europa-Verträglichkeit beinhalten.

### 3.2 Die Durchführung der Volksabstimmung

Bei der Durchführung von Volksabstimmungen ist es ratsam, stets darauf zu achten, einfache und wiederkehrende Verfahren zu wählen. Diese sollen auch die Handlungsmöglichkeiten der Bürgerschaft nicht einschränken. Damit sollen weder den Argumenten der Demokratiefeindlichkeit noch der Überforderung der Stimmberechtigten Vorschub geleistet werden.

Als Prinzip ist von einer einzigen Abstimmung über alle Vorschläge auszugehen, die eine Gesetzesrevision betreffen. Liegen gleichzeitig mehrere Konstruktive Referenden vor, die einander nicht bedingen, besteht kein Problem. Setzt das eine das andere voraus, müsste über eine gestaffelte Abstimmung an zwei Terminen entschieden werden.

Diesen allgemeinen Anforderungen genügen die beiden nachstehenden Modelle widerspruchsfrei.

#### 3.21 Zulassung der Ablehnung von Haupt- und Gegenvorschlag

Im ersten Modell ist die Volksabstimmung eine separate Entscheidung über Behörden- und Referendumsvorschlag. Die Stimmenden können frei entscheiden, welche Variante sie als Gesetz realisiert haben wollen bzw. ob sie gleichzeitig beide Vorlagen für ungenügend halten.

Am einfachsten ist ein vergleichbares Vorgehen, wie es jetzt bei Initiative und Gegenvorschlag gilt. Für den Fall einer Annahme beider Varianten,

entscheidet die Stichfrage. Erhält keine Vorlage die nötige Mehrheit, sind beide abgelehnt. Der spezifische Vorteil dieses Verfahrens liegt in der vollen Entscheidungsfreiheit der Bürgerschaft. Diese bleibt vollumfänglich gewahrt. Zudem liesse sich dieses Verfahren auch bei mehreren Konstruktiven Referenden durchführen.<sup>11</sup>

Das Problem liegt allerdings ebenso auf der Hand. Das Vorliegen einer anwendungsfähigen Variante nach der Abstimmung ist nicht zwingend gesichert. Eine Anwendung wäre allenfalls bei Gesetzesrevisionen denkbar, nicht aber wenn es um die Einführung eines neuen Gesetzes geht. Vor allem im Zusammenhang mit der Umsetzung von europäischem Recht hätten hier (Zeit-) Probleme entstehen können. Nicht sehr hoch sind die Gefahren, über diesen Umweg wieder die Möglichkeit der gesuchten Nulllösung einzuführen. Komitees, die ein solches Ziel beabsichtigen, müssten eine positive Alternative vorschlagen. Da dies nicht zwingend in ihrem Interesse liegt, werden sie den richtigen Weg über eine Verfassungsbestimmung und nicht über das fakultative Referendum nehmen.

### 3.22 Ausschliessung der Ablehnung von Haupt- und Gegenvorschlag

Im zweiten Modell besteht die Volksabstimmung vereinfacht aus einer Gegenüberstellung von Haupt- und Nebenvorschlag. Dabei gilt der Hauptvorschlag, wenn keine der Alternativen eine Mehrheit findet.

Das Verfahren ist hier so konzipiert, dass die Abstimmung über beide Vorlagen stattfindet, aber nur eine Frage gestellt werden muss. Es reicht, wenn die Stimmenden aus Gründen der Einfachheit nur eine Antwort zur bevorzugten Variante geben müssen. Die Vorteile hier sind ebenfalls einseitig:

---

<sup>11</sup> Eine Variante hierzu besteht in den sogenannten Präferenz-Abstimmungen (wie sie beispielsweise in der Stadt Bern zugelassen sind). In der einfachen Form kann eine Stimme vergeben werden. Logischerweise muss bei drei Vorschlägen auf die Forderung nach dem absoluten Mehr verzichtet werden; angenommen ist, was relativ die grösste Zustimmung bekommt. In einer komplexeren Form wird verlangt, die Vorschläge in eine Reihenfolge zu bringen, die dann mit Punkten bewertet wird; in diesem Fall gilt, was im Schnitt die höchste Präferenz bekommen hat. Dieses Verfahren stösst dann auf Probleme, wenn die Ablehnung aller Varianten zugelassen wird.

- Alle Stimmenden wissen, was geschieht, wenn sie die Behördenvorlage verwerfen.
- Unmittelbar nach dem Urnengang liegt ein anwendbares Gesetz vor.

Dieses Verfahren müsste angewendet werden, wenn es um die Einführung eines neuen Gesetzes geht. Nur so kann verhindert werden, dass - trotz eines Verfassungsauftrages und gesetzgeberischen Vorarbeiten - das Referendum bewirken kann, weiterhin über keine gesetzliche Handhabung zu verfügen. Dieses Verfahren wäre auch besonders für Entscheide zur gesetzlichen Umsetzung von EG-Richtlinien geeignet gewesen. In diesem Fall würde sich die Frage nur noch auf die Ausnutzung der Handlungsspielräume beschränken, nicht mehr aber auf die Grundsatzfrage. Der Nachteil für die Bürgerinnen und Bürger liegt in den eingeschränkten Antwortmöglichkeiten. Deshalb wäre dieses Modell nur dann anzuwenden, wenn die Voraussetzungen es erfordern.

#### **4. Voraussichtliche Wirkungsweisen des Konstruktiven Referendums**

Prognosen über die Auswirkungen des Konstruktiven Gesetzesreferendums sind nicht einfach. Die Potentiale direkt-demokratischer Instrumente ließen sich schon früher nicht immer vorhersehen; entsprechend lassen sie sich auch weiterentwickeln. Immerhin seien einige Thesen allgemeiner Natur über die Wirkungen formuliert, die das Konstruktive Referendum auf die Demokratie, die Regierung und das politische System haben könnte.

##### **These 1: Die Transparenz verbessert die Qualität demokratischer Entscheidungen.**

Die Demokratie wird mit dem vorliegenden Vorschlag nicht geschwächt. Abgebaut wird nur das destruktive Potential des heutigen Gesetzesreferendums. Gestärkt wird dagegen der öffentliche Streit um konkurrierende Ideen. Damit erhöht sich das konstruktive Potential des Gesetzesreferendums.

Zu erwarten ist sogar ein vorübergehendes Ansteigen von Referenden. Vor allem partikuläre Anliegen liessen sich einfacher auf diesem Wege vorbringen. Der Vorteil des Konstruktiven Referendums liegt indessen darin, dass solche Anliegen transparent gemacht werden müssen und die Chancen ihrer Realisierung unter dem neuen Entscheidungsverfahren nicht steigen. Schwierigkeiten könnten sich allenfalls dort ergeben, wo Referendumsvorlagen (wie zum Beispiel in der Finanzpolitik) nur dann einen Sinn haben, wenn sie auf Kompromisse ausgelegt sind.

**These 2: Gestärkt werden die mehrheitswilligen Koalitionen, nicht die verweigerungsfähigen Minderheiten.**

Mit dem Wegfallen des drohenden Scherbenhaufens werden mehrheitsfähige Ideen und Koalitionen gestärkt, die rascher und kompromissloser ihre Vorschläge realisieren können. Dies gilt insbesondere, wenn das Konstruktive Referendum eine Alternative zum jetzigen Gesetzesreferendum darstellt.

Insgesamt ist ein Sinken des Einflusses kleiner Minderheiten zu erwarten, weil sie eine parlamentarische Vertretung finden müssen und mit dem Wegfallen der unheiligen Allianzen bei der Unterschriftensammlung bzw. der Volksabstimmung auf sich alleine gestellt sind. Auf die Regierungsfähigkeit des schweizerischen Systems hätte dies nur positive Wirkungen. Der zweite Vorteil des Konstruktiven Referendums läge im Abbau institutioneller Garantien der einleitend beklagten Innovationsschwäche. Bei einer Änderung der Mentalitäten wären Erneuerung und Beschleunigung der schweizerischen Politik durchaus denkbar.

**These 3: Die neue Referendumsform ist mit verschiedenen Regierungssystemen vereinbar.**

Mit dem Übergang zum Konstruktiven Referendum in der hier skizzierten Form wäre es wohl auch möglich, vom Konkordanz-System zu einem Regierungs-/Oppositionssystem zu wechseln.

Die jetzige Form des fakultativen Referendums erhöht den Druck zur Konkordanz-Demokratie im institutionellen Bereich. Bei einer Änderung des Regierungssystems ist eine Abschaffung des Referendums zu erwarten,

um eine sehr wirkungsvolle und rasche Blockierung der Regierungsarbeit durch die Opposition zu verhindern. Der Vorteil des Konstruktiven Referendums liegt schliesslich darin, dass der Zwang zum Wettbewerb um politische Ideen nicht nur verträglich wäre mit einem geänderten Regierungssystem, sondern auch zur Philosophie dieser Änderung passen würde.

Die Zukunft wird weisen, ob die Schweiz schon reif ist, auf solche Ideen konstruktiv, d.h. im Sinne einer weiterführenden Verbesserung anders denn mit schroffer Ablehnung zu reagieren, also so, wie es auch dem Geist des Konstruktiven Referendums entsprechen würde.